N° 429584

Société Matimo et autres

1^{ère} et 4^{ème} chambres réunies

Séance du 13 janvier 2021

Lecture du 28 janvier 2021

CONCLUSIONS

M. Vincent VILLETTE, rapporteur public

La commune de Lacroix Saint-Ouen a acquis une certaine notoriété pour avoir abrité, au début du XXe siècle, les amours éphémères de Gabrielle Chanel et d'Etienne Balsan. Ce passage par l'Oise a aussi été l'occasion, pour la célèbre couturière, de s'initier au monde du cheval, ce qui n'a pas été sans incidence sur la suite de sa brillante carrière ; c'est en effet pour les besoins de l'équitation que Coco Chanel a été amenée à éprouver les avantages du pantalon, vêtement dont elle a fait ensuite l'un de ses marqueurs. Ce n'est toutefois pas ce contexte historique sémillant qui a justifié l'inscription de cette affaire au rôle de votre formation de jugement mais plutôt le fait que ce pourvoi va vous permettre de trancher **une intéressante question sur les modalités d'exercice du droit de préemption urbain**.

Tout part en l'espèce de la volonté de trois promoteurs immobiliers d'acquérir la maison Balsan, théâtre privilégié des amours susmentionnés. Cette intention est contrecarrée par le maire de Lacroix Saint-Ouen qui, par une décision du 21 juillet 2015, préempte ce bien. Saisi par les acquéreurs évincés, le tribunal administratif d'Amiens annule cette décision en se fondant sur deux motifs : l'incompétence du maire et le défaut d'intérêt général suffisant. Sur appel de la commune, la cour de Douai inverse la solution et **rejette la requête des promoteurs**. Ce sont donc ces derniers qui vous saisissent désormais en cassation d'un pourvoi au soutien duquel sont soulevés 4 moyens.

Le premier moyen¹ est tiré de ce que la cour a entaché son arrêt d'erreur de droit en estimant que **le maire était bien compétent pour prendre la décision en litige**. D'apparence classique, l'intérêt de ce moyen est ici renouvelé par la configuration d'espèce, qui met en œuvre une succession de délégations suivant une chronologie de prime abord perturbante.

Vous le savez, lorsque l'EPCI est compétent en matière de PLU, cet établissement devient le titulaire du droit de préemption, mais il peut décider de le déléguer – une telle délégation revêtant un caractère réglementaire. C'est dans ce cadre que, par une décision du 8 juillet 2015, le président de la communauté d'agglomération de la région de Compiègne, agissant lui-même sur délégation de son conseil communautaire, a délégué au conseil municipal de la

¹ D'ordre public donc utilement invocable pour la première fois en cassation sous cet angle

commune de Lacroix Saint-Ouen l'exercice du droit de préemption pour les parcelles en litige. Pourtant, ici, ce n'est pas le conseil municipal mais bien le maire qui a pris la décision de préemption, **en se référant à une délibération antérieure**, datée du 28 avril 2014, par laquelle le conseil municipal lui avait confié le soin d'exercer à sa place le droit de préemption. Contrairement à ce qu'a jugé la cour, les requérantes font valoir **qu'un tel fondement général et ancien ne suffisait pas**, dès lors que le conseil municipal ne saurait être regardé comme ayant consenti à ce que le maire exerce en son nom des prérogatives qui n'existaient pas au moment où il lui a donné délégation.

En première approche, **une telle argumentation peut ne pas paraître sans force**. D'une part, vous adoptez traditionnellement une approche stricte en matière de délégations, pour éviter que le bénéficiaire aille au-delà des pouvoirs qui lui ont été momentanément confiés². D'autre part, s'il est vrai que le conseil municipal peut toujours mettre fin à une délégation³, encore faut-il qu'il soit au courant de ce que la substance du dessaisissement qu'il a consenti a entretemps évolué. Or, dans un cas tel que celui de l'espèce, l'organe délibérant n'a pas nécessairement connaissance de la délégation confiée par l'EPCI, tandis que le maire n'a pas à informer son conseil de chacune de ses décisions de préemption : il doit seulement en rendre compte à l'occasion des réunions obligatoires du conseil municipal⁴.

Malgré ces arguments – et le risque qu'ils traduisent d'une mise à l'écart du conseil municipal – nous sommes convaincu que ce moyen ne saurait prospérer.

En droit en effet, la délégation consentie par le conseil municipal l'a été sur le fondement du 15° de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Or, cet article énumère les délégations de compétences qui peuvent être confiées au maire par son organe délibérant « pour la durée de son mandat » : il s'agit donc de délégations abstraites, accordées le plus souvent juste après l'élection, **qui visent à permettre à la commune d'agir avec plus de réactivité⁵ et d'agilité**. En l'occurrence, cet article permet au conseil municipal d'autoriser le maire à « *exercer, au nom de la commune, les droits de préemption définis par le code de l'urbanisme, que la commune en soit titulaire ou délégataire* »⁶ et la délibération en cause a recopié ce champ très large. Selon nous, une telle généralité emporte donc un dessaisissement radical du conseil municipal sur le domaine délégué⁷, quand bien même les contours de celui-ci ne seraient pas stabilisés au moment du vote de la délibération. Nous sommes renforcé dans cette conviction par le fait qu'en l'espèce, à la date de sa délibération, le conseil municipal n'avait plus de compétence en matière de préemption. Aussi, sauf à priver de toute portée cette délibération, il s'en déduit nécessairement que le conseil municipal entendait renvoyer vers le maire les compétences futures qui étaient susceptibles de lui être déléguées.

² Par exemple : CE, 27-03-1996, *Préfet de l'Hérault c/ Commune d'Agde*, n° 122912, C

³ Art. L. 2122-23 du CGCT

⁴ Même article

⁵ V. en ce sens : Réponse ministérielle à question écrite n° 56436 (M. Gaillard) (JOAN Q 4 octobre 2005, p. 9236)

⁶ V. dans le sens de cette lecture large : Réponse ministérielle à question écrite n° 452 (M. Masson) (JO Sénat Q 21 septembre 2017, p. 2921)

⁷ V. en ce sens : CE, 08-04-2015 *Commune de Saint-Aignan Grandlieu* n° 376821, B

Du reste, il nous semble que votre jurisprudence incline déjà en ce sens : en effet, vous avez déjà jugé que le conseil municipal n'était pas tenu de définir les conditions d'exercice de la délégation confiée au maire en matière de préemption, **acceptant ainsi que cette délibération fonctionne comme un blanc-seing**⁸. Dans le même esprit, par une décision S...⁹, vous avez jugé que la circonstance que certaines zones de préemption n'avaient pas encore été définies par le conseil municipal étant sans conséquence sur la légalité de la délégation de compétence¹⁰.

En opportunité également, le délai contraint de deux mois dans lequel s'insère la préemption recommande d'éviter de multiplier les exigences avant la prise de décision. C'est ce qui vous a récemment conduit à juger¹¹ – en retenant une lecture constructive des textes – qu'à Paris, Lyon et Marseille, la consultation du maire d'arrondissement n'était pas requise avant l'exercice de la préemption. A la lumière de cette préoccupation légitime, il nous paraît malvenu, et contraire à l'objet d'une délégation générale donnée en début de mandat, que le conseil municipal ait à se réunir à chaque fois pour confirmer que son blanc-seing vaut bien pour une opération ponctuelle. Enfin, rappelons que si l'organe délibérant craint d'être court-circuité, rien ne l'empêche de limiter **en amont** la portée de sa délégation – en la circonscrivant à certaines zones ou en fixant un montant-plafond au-dessus duquel il resterait compétent. Et, nous l'avons dit, en cas de doutes quant à la sagacité du maire, il peut toujours récupérer ses prérogatives. Au bénéfice de ces éclairages, vous pourrez donc écarter ce premier moyen.

Les deux moyens suivants **vous retiendront moins.**

D'une part, en plus de la vente des parcelles litigieuses, le même propriétaire cédait concomitamment une troisième parcelle voisine à un autre acquéreur. Il est alors reproché à la cour d'avoir entaché son arrêt d'erreur de droit et de dénaturation en jugeant que les trois parcelles n'étaient pas englobées dans une même offre de vente au seul motif que leurs cessions relevaient de **deux déclarations d'intention d'aliéner distinctes**, alors même que ces parcelles constituaient, selon le pourvoi, une même unité foncière. Mais l'analyse des juges d'appel s'est, sur ce point, inscrite dans le droit fil de votre jurisprudence. Certes, vous jugez que l'acteur public ne peut procéder à la **préemption partielle d'un terrain rattaché à une unité foncière**¹², **c'est-à-dire à un îlot de propriété d'un seul tenant**. Mais une telle solution est sous-tendue par l'idée que la préemption – moins exorbitante que l'expropriation – ne peut s'abstraire du cadre fixé par le contrat de droit privé dans lequel elle s'insère ; autrement dit, la collectivité ne saurait récupérer la seule partie du bien qui l'intéresse, en laissant le propriétaire concerné se débrouiller avec les restes. Au bénéfice de cette remise en perspective, l'on s'aperçoit alors que lorsque le propriétaire lui-même a fait le choix de

⁸ CE, 02-03-2011, *Commune de Brétignolles-sur-Mer*, n° 315880, B

⁹ CE, 1 CJS, 07-04-2016, n° 381168, C

¹⁰ Par ailleurs, à propos d'autres items de cet article L. 2122-22, vous avez également accepté cette logique de délégation « à l'aveugle ». Vous jugez ainsi que le conseil municipal peut légalement déléguer au maire son pouvoir d'ester en justice au nom de la commune, de façon générale et pour l'exercice de son mandat (CE, 27-07-1988, *Epoux G...*, n° 81698, B) alors même – pour faire écho aux préoccupations du pourvoi – que les implications de cette compétence peuvent être amenées à varier significativement au fil du temps.

¹¹ CE, 10-06-2020, *Société France Immo*, n° 428072, B

¹² CE, Section, 23-06-1995, *Bouxières aux Dames*, n° 128151, A

scinder en deux la vente de ses parcelles (quand bien même celles-ci auraient pu constituer une seule unité foncière), il n'y a rien à reprocher à une collectivité qui, respectant ce choix, décide de ne préempter qu'un seul des deux biens cédés. En somme, contrairement à ce que soutient le pourvoi, **votre contrôle en cette matière nous semble devoir être asymétrique** : autant il est toujours loisible au propriétaire de saucissonner ses différentes parcelles pour les vendre à la découpe sans que vous ayez à apprécier si une cession globalisée eût été envisageable, autant vous pouvez être amenés à vous assurer que le rassemblement de plusieurs parcelles n'est pas constitutif d'une manœuvre frauduleuse uniquement destinée à faire obstacle à l'exercice du droit de préemption, notamment en contraignant la collectivité intéressée par une parcelle donnée à acquérir avec d'autres terrains inutiles¹³.

D'autre part, il est reproché à la cour **d'avoir dénaturé¹⁴ les pièces du dossier en estimant que la commune justifiait de la réalité d'un projet d'action** répondant aux exigences de votre jurisprudence *Commune de Meung-sur-Loire*¹⁵. Mais, à l'évidence, ce moyen ne saurait prospérer : ainsi que les juges d'appel l'ont relevé par une motivation développée, il est indéniable que cette préemption **répondait à une ambition préexistante**, établie notamment par le rapport du commissaire enquêteur sur la modification n° 6 du PLU et consistant à prévoir un cheminement piétonnier entre la mairie et l'église pour mettre en valeur le cœur de ville. Et, à nos yeux, il ne fait aucun doute qu'un tel projet correspond à une opération d'aménagement, de sorte qu'il répond à l'un des objectifs fixés à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme – il n'y a donc pas non plus d'erreur de qualification sur ce point¹⁶.

Plus intéressant est le quatrième et dernier moyen, tiré de ce que la cour aurait inexactement qualifié les faits en jugeant que le projet poursuivait **un intérêt général suffisant malgré la disproportion marquée** entre la surface nécessaire au projet municipal et la surface totale des parcelles. Il est constant que le chemin piétonnier envisagé avait vocation à couvrir environ un cinquième de la parcelle ; c'est d'ailleurs cet écart qui avait notamment poussé le tribunal à annuler la décision. En appel, la cour a eu une analyse différente, en relevant que cette sous-utilisation découlait de l'impossibilité pour la commune de n'acquérir qu'une partie de la parcelle et en estimant que « *le surplus du terrain était susceptible d'être utilisé pour renforcer l'objectif de redynamisation du centre-ville par des aménagements publics* ». Pour notre part, nous sommes totalement en phase avec cette analyse.

Rappelons d'abord qu'il est vrai que les juges du fond sont conduits à vérifier, **désormais au prisme d'un contrôle normal**, que la mise en œuvre du droit de préemption urbain répond à un intérêt général suffisant compte tenu des caractéristiques du bien faisant l'objet de l'opération ou du coût prévisible de cette dernière¹⁷. Et, en cassation, vous exercez un contrôle vigilant de qualification sur leur analyse¹⁸. Dans ce cadre, si c'est le plus souvent le coût excessif de l'opération qui est contesté¹⁹, le juge peut aussi être amené à rechercher si le bien

¹³ CE, 27-06-2005, *Commune de Chambéry*, n° 264667, B

¹⁴ C'est bien ce degré de contrôle que vous maniez s'agissant de l'existence même d'un projet d'aménagement : CE, 30-12-1998, *Mme Bagot*, n°s 167434-435, B

¹⁵ CE, 07-03-2008, n° 288371, A

¹⁶ Sur ce degré de contrôle, v. CE, 30-07-1997, *Ville d'Angers*, n° 160949, B

¹⁷ CE, 06-06-2012, *Société RD Machines outils*, n° 342328, A

¹⁸ CE, 10-05-2017, *Société ABH Investissements*, n° 398736, B

en cause est approprié au regard du projet poursuivi. Toutefois, un tel contrôle ne saurait faire abstraction de ce que la préemption est avant tout **une politique d'aubaine** ; autrement dit, la collectivité récupère le bien tel qu'il se présente, et non tel qu'elle l'aurait voulu. Il est par suite logique qu'il n'y ait pas toujours de congruence entre la taille du projet envisagé et l'assiette du terrain²⁰. Dès lors, ainsi que le révèle votre décision *Société RD Machines outils* éclairée par les conclusions de Claire Landais, il est naturel que vous tolériez une disproportion – même marquée – entre les deux. A dire vrai, à nos yeux, une telle disproportion ne serait susceptible de justifier la censure que dans les cas, rares, où elle s'avérerait d'une ampleur déraisonnable, alors même que le surplus de terrain serait insusceptible d'être employé à d'autres fins utiles.

Or, en l'espèce, **vous ne vous situez pas dans une telle configuration**. D'une part, si la disproportion est significative, elle n'est pas aberrante. D'autre part, même si les intentions de la commune quant au devenir des bâtiments présents sur la parcelle sont peu formalisées, il est clair que ceux-ci pourront être employés dans le cadre de la redynamisation du centre de Lacroix-Saint-Ouen pour accueillir, notamment, des aménagements publics. Pour le dire trivialement, **il n'y a donc pas de gâchis de foncier** – situation qui du reste paraît ici d'autant moins probable que la commune n'a aucun intérêt à faire de son cœur de ville une friche.

PCMNC au rejet du pourvoi, et à ce qu'une somme totale de 3 000 euros soit mise à la charge des requérantes sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative (CJA).

¹⁹ CE, 07-01-2013, *Commune de Montreuil*, n° 357230, B ; *Société ABH Investissements* (précité)

²⁰ Ce qui justifie d'ailleurs que la collectivité puisse ultérieurement céder une partie du bien qu'elle n'utilise pas à une autre collectivité sans s'exposer au détournement de pouvoir : v. en ce sens : CE, 14-01-1998, *Epoux V...*, n°s 160378-549, B